

## 都市景観と規制緩和について

専修大学法学部専任講師 須加 憲子

### 1. はじめに

東京を歩くと、都市の容貌を様変わりさせるような大規模開発が各地で行われていることに気が付く。

都市景観の保全は、いわゆる環境法の領域のみならず、今日の法律学全体として重要な焦点になっている問題である。かかる都市景観に関わる法理について、ついに、「景観利益」を法律上保護される個々人の利益である、と認めた興味深い国立景観訴訟最高裁判決（第一審判決：東京地判平成14年12月18日判例時報1829号36頁，控訴審判決：東京高判平成16年10月27日判例時報1877号40頁，最高裁判決：最一小判平成18年3月31日民集60巻3号948頁）が下された。本事件は、ディベロッパーが建築した地上14階建ての高層マンションに対して、日照被害と景観利益の侵害を理由として、周辺住民らが20mを超える部分の撤去を求めた事件であった。

本事件を契機に都市景観保全の理論構築が始動し、様々な考察点を提示したのである。たとえば、従来、裁判例においては、景観利益は反射的利益であるとしてその保護につき消極的な姿勢がとられる傾向があったのに対し、第一審判決において景観利益を侵害する既存建築物に対して「撤去」という強力な措置が命ぜられた。また、多くの学説において、景観利益を人格的利益と捉えてもその保護には消極的姿勢が示されているのであるが、第一審判決においては、景観利益が土地所有権から派生するものとして保護の対象とされ、さらに最高裁判決においては、直裁に不法行為法上の「法律上保護される利益」に当たるとされた点は注目に値する。

筆者はすでに、論文「環境利益の救済法理について」（牛山積先生古稀記念論文集『環境・公害法の理論と実践』（日本評論社，2004）23頁以下所収）において国立景観訴訟第一審判決を題材にした環境利益保護の主張を行っている。そこで本稿において

は、最近の景観立法と、都市の形態変化をもたらしている規制緩和政策の流れについて若干の確認作業を行い、今後の研究の準備作業としたいと思う。

## 2. 景観法制について

民法上は景観に関する規定はないが、行政法上は古くから景観保全のための規制が行われてきた（五十嵐敬喜『都市法』（ぎょうせい、1987）、荒秀「景観保護の法制度 その1～4」法令解説資料総覧74号1頁・75号58頁・76号49頁・77号53頁（1988）、西村幸夫『環境保全と景観創造』（鹿島出版社、1997）、亘理格「景観保護の法と課題」『ジュリスト増刊 環境問題の行方』（有斐閣、1999）214頁以下など）。

これらの規制の一部は都市法と呼ばれるが、都市法とは、都市の適正な容量を超えて人や物あるいは資本が集中することによって生じる、安全性、美、あるいは快適性や利便性に対する混乱という「都市問題」に対する学問であり、都市に関するいっさいの法現象を対象として都市の空間価値と構造に関するルールの解明を行うとする学問である。都市法から景観保全にアプローチする立場は、国家との垂直的關係に着目して不動産所有者の権利制御を指向するという特徴を有している。

わが国の景観保護法制は、①自然景観保護法制、②文化財保護法制、③都市計画関係法制との3つに大別されるが、このうち都市景観で重要となるのは、③である。景観一般の保全・整備さらには形成についての法律制度の発展には、まず、開発行為から自然景観を保護するために多くの地方公共団体は自然環境保全条例を定めるようになり、次いで都市の景観価値に対して認識が払げられるようになったという経緯がある。

ここで、わが国の近代都市の形成は、戦後を起点としている。すなわち、戦災復興事業として土地区画整理事業による土地区画整理が行われ、都市計画の華として終戦以来一貫して今日まで継続されている。この事業は、初期は特別都市計画法（1946（昭和21）年9月11日公布・即日施行。土地区画整理法施行法1954（昭和29）年により、特別都市計画法は1955（昭和30）年4月1日をもって廃止）により、それ以降は都市計画法に基づいて行われている。さて、まず景観の保護は、1919年の市街地建築物法以来の制度である、都市計画法における「美観地区」（旧建築基準法68条）と、旧都市計画法以来の歴史を持つ「風致地区」（都市計画法58条）が出发点となった（荒

秀「景観保護の法制度その1」法令解説資料総覧74号78頁（1988）。美観地区は市街地の美観を維持するため定める地区、風致地区は都市の風致を維持するため定める地区である。一般に「美観」とは、都市の特性に応じ建築物の配置、構造、意匠等が市街地における道路、公園等の公共施設等と調和と均衡のとれた形態、意匠を保っていることである。それに対し、「風致」とは、都市において自然的景観が良好に維持されている状態と解されている。）。。

これらの制度は1960年代以降の高度経済成長期に転機を迎え、地方自治体の条例制定と国法制定の両面から見直される。まず、前者に関しては、「美観地区」の制度を利用しつつ、規制を「町並み全体」に拡大した最初のものが「倉敷市伝統美観保存条例」（1968年）であり、この手法は多くの自治体に広がる。さらに、後者について、「美観」と「風致」を超えて「景観」を保存した最初の法律は「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（古都保存法、1966年）である。そして景観保存を全国に広げたのが、文化財保護法（1950年）の改正によって新たに創設された「伝統的建造物群保存地区」（1975年）である。

そして最近では、わが国の都市形成については、戦後の急速な都市化の進展の中で経済性や効率性・機能性が重視された結果として、良好な景観に関する配慮が欠けていたことが認識されて価値観の転換期を迎えている。

国土交通省も、2003（平成15）年7月に公表した「美しい国づくり政策大綱」において、良好な景観の形成を国政上の重要課題として位置づけたが、さらに同年12月の社会資本整備審議会「都市再生ビジョン」においても、「良好な景観の形成と豊かな緑の創出に向けた制度の構築」が「都市再生への10のアクションプラン」の1つとして挙げられることとなった。このような良好な景観の形成に関する動きを具体的な施策に結びつけるため、国土交通省を中心として立法化の作業を進め、いわゆる「景観緑3法案」（「景観法案」、景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案、「都市緑地保全等の一部を改正する法律案」の3つを指す。）を、2004（平成16）年2月10日の閣議決定を経て通常国会（第159回国会）に提出した。そして、衆議院・参議院それぞれにおいて全会一致の賛成で可決され、同年6月18日に公布され、景観法が成立したのである（景観法に関する解説としては、景観法制研究会『逐条解説 景観法 3版』（ぎょうせい、2005）、景観法制研究会『概説 景観法 4版』（ぎ

ようせい, 2005), 日本土地法学会『借地借家法の改正・新景観法』(有斐閣, 2006) などがある。)

このように成立した景観法は, わが国で初めての景観に関する総合的な法律である。この法律は, ①良好な景観の形成に関する基本理念や, 国, 地方公共団体, 事業者及び住民の責務を明らかにするとともに, ②条例では限界のあった強制力を伴う法的規制の枠組みを用意している。

景観法の成立をもって景観法制の体系化がなされたわけだが, 従来, 都市空間については, ①土地所有権という私的財産権を強化し, 都市空間を短期的な経済観点から経済の対象とする, 国家による開発指向の動きと, ②環境保全を推進する自治体の動き, との相反する2つの動きがあることが指摘されてきた(淡路剛久「景観権の生成と国立・大学通り訴訟判決」ジュリスト1240号70頁(2003))。前者の例としては, いわゆる「規制緩和」政策が, 後者の例としては地方自治体の景観条例が挙げられる。

そこで, 次に都市景観保全を困難とする規制緩和政策について検討してみようと思う。

### 3. 規制緩和政策について

2001年に誕生した小泉政権下では「都市再生」が政策の目標とされた。この政策の実現に向けて都市の規制緩和が行われて, 東京駅八重洲口開発事業など大企業を中心とした大規模開発が進められた結果, 東京を中心とする都市の容貌が大きく変わりつつある。この都市再生政策が採用された論拠は, 一部の経済学者が主張してきた都心への「人口集積」と「経済成長」にある(このような観点から, 都心において容積率を緩和したときの便益費用分析をするものとして, 八田達夫「都心集中の便宜と費用」都市問題93巻3号37頁以下(2002)がある。)。ところが, たとえば都市の形態変化をもたらすほどの高層建築物の建設が行われると, 周辺住民の生活環境の変化や日照被害, 景観破壊などを惹起するおそれがあり, 「都市再生」政策に対しては, 法律学のみならず経済学を始めとする諸学問分野から懸念の声もあがっている。また, 法律論のレベルの問題としては, 都市の形成は所有権論の問題ではなく政策問題であることを認識することが重要であるという指摘もなされている。

#### 4. 都市再生の意義と手段

(1) それでは、ここで、小泉政権が採用した「都市再生」政策を一瞥してみることにして。ここで、規制緩和政策とは、私人の自由な活動を規制している法律を撤廃するあるいは緩める政策をいう。

戦後のわが国における土地政策は、土地の商品性を前提とした所有権中心の発想に基づいていると考えられている。そして、今日の都市における規制緩和も、このような戦後から続く土地政策の一環と考えることができる（戦後の農業的土地利用と都市的土地利用の関係については、渡辺洋三『土地と財産権』（岩波書店、1977）が参考となる。）。

すなわち、戦後初期から、工業中心の急速な都市発展を始めた日本資本主義は、1990年代初頭においてバブル崩壊によって地価下落が顕著になるまで、都市に対して、農地を主たる資源とした土地供給を拡大する政策（「土地供給拡大」政策）を採っていた。

この政策は、元来、工業の発展を軸にした都市の拡大と密接不可分の関係にあった。工業用地の確保と農村から都市への人口移動に伴う住宅用地の大量需要を満たすためには、農地を主たる資源とした土地供給は「都市化社会」の初期の段階では必然に近い政策だった側面も否めない。

そのために、たとえば、土地の供給源である農村に関して、工業用地確保のために、もっぱら農林次官通達という手段を用いて農地法等の転用統制という社会的供給制限を緩和した。こうした開発政策により地価は持続的に高騰し、含み益の増大は農地を買い占める開発資本の企業体力を増加させることにもなる。

土地供給拡大論の論拠は、商品の需給バランスが価格を決定するという土地の商品性を前提にした市場原理論にあり、政策論として主張されるのは、不動産市場が不完全であって供給の自然増が期待できないので、政策的に土地の供給の増大を図る必要があるからである。

(2) このように、第二次大戦後、わが国の経済社会が急速に発展していく過程において、都市化が急速に進展し、都市政策は都市に集中する産業や人口の受け皿づくりへの対応に追われてきた。しかしながら、経済・社会が成熟した今日では、都

市が拡大する「都市化社会」から、産業、文化等の活動が都市を共有の場として展開する成熟した「都市型社会」へと移行してきている。

一方で、現在の都市には長時間勤務、慢性的な交通渋滞、緑やオープンスペースの不足などの問題や、情報化・少子高齢化・国際化など社会経済情勢の変化への対応の遅れといった課題が山積している。

こうした状況の中で、都市の中へと目を向け直し、国民の大多数が生活し、様々な経済活動が営まれている都市について、21世紀にふさわしい魅力と活力に満ち溢れたものへと再生を図っていくことが重要な課題となってきた。そして、都市再生の重要性が広く認識されるようになり、都市再生本部の設置へと進んでいくのである。

都市再生政策の目的は、①都市の国際競争力を高めること、②民間の金融資産・ノウハウを都市経済の活性化につなげること、③バブル経済の遺産ともいえる虫食い土地の流動化を通じて不良債権問題の解消に寄与すること、にある。これらの目的を達成するために、次のような措置が講じられた。

第1に「都市再生特別措置法」が施行され、地方自治体にかわって、都市再生本部（内閣）が都市計画の主導権を握ることになった。「都市再生特別措置法」とは、わが国の構造改革の一環として都市再生を強力に推進するために、内閣に都市再生本部を設置し、都市の再生の推進に関する基本方針などを策定するとともに、都市の再生に資する民間の都市開発事業に係る認定及び支援制度、都市計画に係る特例措置の創設などの所要の措置を講じようとするものである（都市再生特別措置法に関する記述については、主に都市再生特別措置法研究会編『改正 都市再生特別措置法の解説Q&A』（ぎょうせい、2006）を参照した。）。

第2に、容積率や開発主体などの規制が、大幅に緩和された。都市再生特別措置法のもとにおいて、都市再生本部は「都市再生緊急整備地域」を政令で指定し、この地域のなかから「都市再生特別地区」を定めることができる。この「都市再生特別地区」では、既存の用途地域等の都市計画に基づく規制を適用除外とした上で、誘導すべき用途や容積率、建ぺい率、建築面積、建築物の高さなどの限度、壁面の位置の制限などを当該地区に関する都市計画で定めることができる。また、民間事業者等による都市計画の提案制度が創設された。すなわち、「都市再生事業」を施



行しようとする民間事業者は（対象開発地域の面積と地権者の2/3以上の合意が必要）、当該都市再生事業に関する計画を作成し、2007（平成19）年3月31日まで国土交通大臣の認定を申請できる。したがって、この制度の下では、審査では住民参加が予定されておらず、また、民間事業者と国土交通省との遣り取りで事業が決定されるため、自治体の関与がないことに対する懸念が示されている（五十嵐敬喜＝小川明雄『「都市再生」を問う——建築無制限時代の到来』（岩波新書、2003）125頁以下）。

第3に、手続にかかる期間も大幅に短縮された。従来では、都市計画の手続は住民の承認を得る期間として、約2年8ヵ月近くの時間がかけられていた。それに対し、「都市再生特別地区」等の一定の都市計画決定等の事業提案があった場合、都市計画決定権者（自治体）は6ヵ月以内に採否の通知を行うよう義務づけられた。また、民間事業者から国土交通大臣に申請する「都市再生事業」の認可等は、申請後少なくとも3ヵ月以内に処分を行うことになった。このような期間短縮により、住民が街づくりに関与しうる機会の減少も指摘されている。

## 5. 開発と法的規制

さて、上に見たように、規制緩和とは、私人の自由な活動を規制している法律を撤廃するあるいは緩める政策をいう。この政策においては、土地と都市に関する規制を緩和すれば都市においても理想的な市場原理主義が働くことを大前提とし、失敗のない限り、市場に介入することは許されない。すなわち、規制緩和論者は、法的規制が都市再生への障害となりうると指摘しているのである。このような規制緩和政策については、経済的視点からも、極度に経済に偏し、都市の人口増が経済成長をもたらすという図式は論拠不確かであるという疑問が呈されているが、実際の政策決定に影響を及ぼしたのは規制緩和論者の見解であった。

ここでいう法的規制には、公法的規制はもちろん、私法的規制も含まれている。経済学的見地から例外的に規制が許される場合の一例としては、マンション建設のような大規模開発における日照や景観悪化の外部不経済があげられる。経済学において、誰にどのような権利を与えるかについて、社会的に最適状態になるための権利の設定には、コースの定理が参考とされる。すなわち、コースの定理が成立するためには、取引費用が少なく、既存の権利の内容とその帰属主体が明確でなければ

ならない。ところが、都市計画法や建築基準法、民事上の規制が、コースの定理を成立させるための私的交渉を阻害する要因となっている。まず都市計画法や建築基準法など現行の規制が硬直的で、私的な交渉による調整を許すように作られていないため、私的交渉自体が有効に機能しがたい。また、建築行為につき公法的規制と私法的規制との二元的体系がとられているため、予想可能性を大きく低下させていることは、権利関係を不明確にするとともに交渉費用を高めるなどの問題を引き起こしている。したがって、市場原理主義によると、近年のマンション開発と地域住民との対立の原因は「市場の失敗」ではなく「規制の失敗」となる。そこで、公法的規制への一元化や、新しい規制の方法としてプット・オプション（開発許可権）という権利の構想などが主張されることになる。

すなわち、プット・オプションとは、用途地域・容積率・高さ制限等のような権利調整や開発制限を目的とする規制は原則としてすべて廃止し、かわりに不動産開発や建設に際して、周辺の不動産保有者に対し、その保有不動産を一定期間（権利行使期間）に一定の価格（権利行使価格）で開発業者に売る権利（プット・オプション）をあたえ、開発業者にはそのオプションの行使を受け入れる義務を課するという規制を同時に導入するというものである。このようなプット・オプション履行義務付きの都市開発によれば、開発業者は、自らの投資が既存の周辺住宅地の市場価格を低めると、その結果プット・オプションが行使されて、その価格分の損失をすべて自らが被る結果となる（外部不経済の内部化）。その結果、開発業者は周辺への外部不経済を十分に考慮した上で開発を実施するため、最適な開発投資が実現する結果となる（瀬下博之「第5章 都市再生の法と経済学」山崎福寿＝浅田義久編著『都市再生の経済分析』（東洋経済新報社、2003）145頁以下所収、山崎福寿＝瀬下博之「市街地再開発の手法 プット・オプションの導入」応用地域学研究 No. 9 (2) 1頁以下（2005））。

## 6. むすびにかえて

最後に若干の提案をして本稿を終えることとする。

### (1) 土地の商品性

規制緩和（開発政策）の流れからは、住民の生活権・世活世界に十分な配慮がなされない傾向が存することを感じた。



その原因の一要素には、資本制社会においては、都市的土地利用に関して、土地は商品たる性質を帯びていることが挙げられる。すなわち、商品としての適格性を得るためには、①何人も所有権の主体となりうる一般的可能性があること、②所有権の内容が恒常的に同一の内容を保持し得ること、という要件が必要であるが、土地はこれらの一般的適格性を満たしているからである（川島武宜『川島武宜著作集 第七巻所有権』（岩波書店、1981）155頁以下）。そこでは、土地の価値、交換価値をより増加させることの見込まれる開発資本が優位に立つ。そこで、生活を保護するために、次の2つの思考方法を紹介し、今後こうした思考を発展させていくことが重要となるであろうことを指摘しておく。

第1に、土地所有権（所有権絶対、商品性）と人格的利益とを対抗させる、有力な思考が出てくる。

本稿で想定する環境被害は、日照・眺望・景観被害などである。これらの被害は成文法に直接規定されていない概念であるため、その定義自体が学説上も判例上も未確定・不明確ではあるが、現時点での民法学説上、景観利益は人格権ないしは人格的利益の1つとして積極的に認める傾向がある。これまでも、名誉やプライバシー、さらに本質的には生命・身体や人身の自由といった人格的利益に対する法的あり方には個別的蓄積があるが、いっそう進んで、人格的諸利益の地位を「人の法」という視座から民法体系的に問い直す試みも行われている（「人格権」「人格的利益」という言葉の内容は必ずしも明確ではない。星野英一『民法概論Ⅰ』（良書普及会、1970）89頁は「身体・生命・精神の自由や完全性」に対する「平等な権利」とし、広中俊雄『民法綱要』（創文社、1989）・同『新版民法綱要』（2006）13頁は「生命、身体、自由、名誉その他その確保が各人の生存および人格性の条件であるような」利益であるという。「人の法」の構想については、広中『新版』80頁以下、山野目章夫『『人の法』の観点の再整理』民法研究4号5頁（2004）、藤岡康宏『損害賠償法の構造』（成文堂、2002）118頁以下など）。

ところで、第2に、環境利益侵害の問題を、土地財産権と土地財産権との調整問題として捉え直す思考もありえよう。この方向性に関して、筆者が着目するものとして、人格権侵害の防波堤としての環境権とは異なった、入浜権を参考に理論構築した環境共同利用権、これを発展させ「特定環境の共同利用に関する慣習上の法的

利益」として利用利益の地域集団帰属を認める考えがある（それぞれ中山充，大塚直教授の見解である。）。かつて，渡辺洋三は，生存のための土地利用権の保障が不十分であったと指摘していたが，環境利益の保全のために，財産権構成の意義を見直す必要もあると考える。

## (2) 計量の試み

上述のように言っても，経済的利益を追求する開発者と周辺住民の利益の調整を行うのは容易ではない。そうした場合の一手段として，環境利益の価値を，経済的価値に換算することが考えられる。裁判における事実認定資料の1つとして，計量の基準を利用することは考えられないだろうか。

国立景観訴訟と関連して具体的に提案されているのは，周辺の「地価」を計量することである（たとえば，法と経済分析の立場から，都市問題を考察する福井秀夫教授の考え方である。福井秀夫「景観利益の法と経済分析」判例タイムズ1146号67頁以下（2004））。

当該地域の第一審判決の論拠に基づく土地の「付加価値」とは土地の市場価格であると解釈されている。法と経済学や環境経済学においては，ヘドニック価格法，直接法（CVM）のような，客観的で科学的な費用便益分析手法を一層活用していくべきことが提案される（柴田弘文『環境経済学』（東洋経済新報社，2002）239頁以下。福井秀夫「自治体景観行政の課題——国立マンション事件控訴審判決を踏まえて」月刊自治フォーラム543号21頁（2004））。価値の計量的測定に対しては違和感が感じられてきた。しかし，環境利益の保護のために，経済学的知見や心理学的知見などの導入は用いられうる手法である。なぜならば，訴訟における事実認定には，科学的手法が導入されている。たとえば地価であれば，不動産鑑定，それから，最近では法的傷害の認定がきわめて難しいと思われる精神障害の認定に関し，PTSDの医学的基準が用いられている（PTSDの医学的基準を例に取ってみても，DSM-IV等の基準自体は論争に曝されている段階であるが，法的賠償基準として用いる試みがなされているという。山口生樹「心的外傷後ストレス障害（PTSD）と損害賠償請求訴訟」判例タイムズ1088号8頁以下（2002），杉田雅彦「PTSD裁判の動向と問題点——混迷を深める「PTSD概念」から脱却の兆し」判例タイムズ1138号22頁以下（2004））。

問題は地域の環境価値の計測方法である。ここで注意しなければならないのは，

都市アメニティの価値を計測した場合、投資額との対比を考えるとときには、マンション開発などで喪失されるアメニティの測定値は、「失う価値の最小値」として解釈すべきことである。

本稿では、国立景観訴訟最高裁判決を契機に、景観法制とこれと対峙する規制緩和政策の流れ等を整理してきたが、わが国においては、より環境・景観に配慮した生活基盤を中心とした都市形成が実施される必要があろう。都市形成とは、学際的問題であり、筆者の今後の研究においても、民法学を中心にしつつ、関連専門分野の知見を取り入れた研究を行おうと考えている。